

PARECER N.º 11 /2011

I. Do Pedido

A Secretária de Estado da Administração Interna, em cumprimento do disposto no artigo 3º e artigo 4º, n.º 5, ambos da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, remeteu a esta Comissão para parecer o pedido de renovação da autorização para utilização de sistema de videovigilância no centro Histórico da Cidade de Coimbra submetido pela Polícia de Segurança Pública àquele gabinete.

É afirmado que a activação do sistema teve início no dia 15 de Dezembro de 2009.

O pedido apresentado pela referida força de segurança vem instruído com um relatório de avaliação dos resultados do funcionamento do sistema implementado. Pretende-se com este documento *“elencar os fundamentos em que assentará o pedido da sua continuidade, se for caso disso, tendo por base uma análise da criminalidade denunciada e reportada à zona considerada, bem como a ocorrida na sua área limítrofe”*.

Juntamente com o pedido de renovação é solicitada a colocação de uma câmara de videovigilância complementar na Rua da Sofia e alteração do posicionamento da câmara colocada na esquina do edifício da Câmara Municipal de Coimbra (CMC) com a Rua Olímpio NR Fernandes para a esquina da CMC com a igreja de Santa Cruz, e ainda que a mesma, à semelhança das outras 12 câmaras, possa gravar imagens captadas.

Vejamos o que é declarado pela entidade requerente relativamente aos fundamentos de cada um dos pedidos.

A) Dos fundamentos do pedido de Renovação:

Estatística da criminalidade

De acordo com os dados da criminalidade no período a que reporta o lapso de tempo de 1 de Janeiro a 31 de Outubro de 2010 e o período homólogo do ano de 2009, na área abrangida pelo sistema de videovigilância (incluindo perímetro interno não visível pelas câmaras):

Zona Videovigilância (Baixa – Coimbra)	1JAN-31OUT09	1JAN-31OUT10	Variação
Furto em viaturas	101	20	-80%
Furto de viaturas	13	24	85%
Roubos na via pública	15	15	0%
Roubos por esticção	21	9	- 57%
Furto em habitações	3	6	100%
Furto de carteirista	37	33	-11%
Furto em estabelecimentos	63	39	-38%
TOTAIS	253	146	-42%

Àrea adjacente à zona delimitada pelas câmaras de vigilância	1JAN-31OUT09	1JAN-31OUT10	Variação
Furto em viaturas	121	35	-71%
Furto de viaturas	12	21	75%
Roubos na via pública	8	4	-50%
Roubos esticção	5	3	-40%
Furto em habitações	3	6	100%
Furto em carteirista	15	18	20%
Furto em estabelecimento	17	15	-12%
TOTAIS	181	102	-44%

Videovigilância como complemento da actividade de investigação criminal

Durante o presente ano o sistema de videovigilância foi também utilizado como instrumento complementar à investigação criminal na área do combate ao tráfico de droga.

Foram observados vários indivíduos através do sistema de videovigilância, em noites diferentes, permitindo a detenção de sete pessoas em flagrante delito, pelo crime de tráfico de droga.

Videovigilância como instrumento dissuasor de incivilidades

Os actos de vandalismo, vulgo “grafitties” e danos praticados essencialmente à noite, nas ruas, monumentos e estabelecimentos, quando o movimento de pessoas é manifestamente reduzido, têm diminuído muito, fruto do controle efectuado pelos



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

elementos policiais através das câmaras de vigilância, pois tem permitido a actuação policial direccionada.

Durante o ano de 2010 não se registou qualquer ocorrência relacionada com “grafitties” na área da baixa da cidade de Coimbra.

Quanto aos comportamentos inadequados ou incivilidades registadas nesta zona, como alterações da ordem ou tentativa de provocar danos, verificámos cerca de 30 situações até 31 de Outubro de 2009 e cerca de 10 casos em 2010.

Na área da baixa foram, durante todo o ano de 2009, levantados cerca de 35 autos de ocorrência por consumo de estupefacientes. Até 31 de Outubro de 2010 foram elaborados, pelo mesmo motivo, 18 autos.

Complemento essencial no policiamento

A visualização, em tempo real, tem permitido direccionar os meios humanos e materiais ao dispor desta polícia para ocorrer a qualquer situação, seja ela de cariz criminal, contra ordenacional ou relacionada com a protecção civil.

Quanto aos danos praticados em edifícios comerciais (montras, portas fechaduras partidas), danos em viaturas ou outros edifícios, verificaram-se 80 casos até 31 de Outubro de 2009 e cerca de 50 em 2010.

Relativamente aos casos de protecção civil, como sejam os casos de inundação ou incêndio, ou socorro de vítimas, este Comando, registou cerca de 55 casos até 31 de Outubro de 2009 e cerca de 60 situações em 2010.

Da mesma forma, a presença das câmaras e o facto das mesmas estarem a ser visualizadas em tempo real por elementos policiais é factor de dissuasão da prática de ilícitos criminais, tanto mais, que é do conhecimento público que as imagens gravadas poderão servir de suporte à investigação.

Análise da criminalidade

Rua de São Bento, 148-3º • 1200-821 LISBOA
Tel: 213 928 400 Fax: 213 976 832
geral@cnpd.pt www.cnpd.pt

21 393 00 39

LINHA PRIVACIDADE

Dias úteis das 10 às 13 h
duvidas@cnpd.pt



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Das 17 câmaras instaladas que cobrem cerca de 31 ruas, largos e avenidas da zona histórica da cidade de Coimbra/Baixa da cidade, verifica-se conforme quadro que segue que a criminalidade geral nos locais cobertos pela videovigilância desceu cerca de 29% em relação ao período homólogo de 2009.

17 Câmaras de videovigilância	Total 2009	JAN09 OUT10	JAN09 OUT10	Variação
Cerca de 31 ruas/largos/avenidas videovigiadas pelo sistema de videovigilância	371	323	228	-29%

Nas zonas não videovigiadas, dentro do interior do perímetro da videovigilância, na chamada baixinha, zona essencialmente comercial, constituída por 27 ruas, travessas, becos e largos, a criminalidade geral desceu 37% em comparação com período homólogo de 2009.

Interior do perímetro da videovigilância	Total 2009	JAN/OUT09	JAN/OUT10	Variação
Todo o tipo de crimes (Cerca de 27 ruas/largos/travessas)	61	57	36	-37%

A diminuição acentuada da criminalidade veio trazer alguma tranquilidade e aumentar o sentimento de segurança junto da população em geral e dos comerciantes da zona em particular.

Na área envolvente à zona delimitada pelas câmaras de vigilância, a criminalidade desceu 47% em relação ao período homólogo de 2009.

Ruas adjacentes à área de videovigilância	Total 2009	JAN/OUT09	JAN/OUT10	Variação
Todo o tipo de crimes (Cerca de 17 ruas/Largos/que desembocam no perímetro da videovigilância)	225	195	103	-47%

No que diz respeito ao crime de furto em estabelecimento ocorreu uma redução deste tipo de crime no ano de 2010 em comparação com o mesmo período em 2009.

	TOTAL 2009	JAN-OUT09	JAN-OUT10	Variação
Estabelecimento situados no perímetro interno da videovigilância (não videovigiado)	46	39	26	-33%
Estabelecimentos situados nas ruas adjacentes ao sistema de videovigilância (não videovigiados)	26	24	13	-46%
Estabelecimentos situados nas ruas videovigiadas	23	17	15	-12%

B) Dos fundamentos do novo pedido de alteração ao actual sistema

Pretendem a **colocação de uma câmara complementar na Rua da Sofia** – que tem início junto da Praça 8 de Maio (local onde se situa a câmara Municipal de Coimbra e termina no entroncamento com a Rua João Machado). Esta rua tem dezenas de estabelecimentos comerciais de vários tipos em toda a sua extensão, incluindo um pequeno centro comercial. Neste momento, só é possível videovigiar apenas o início da Rua da Sofia através da câmara instalada na CMC.

Na Rua da Sofia está situado o edificio onde funciona o Departamento de Investigação e Acção penal (DIAP) de Coimbra, estando situado uns metros a seguir o Tribunal Judicial de Coimbra.

Existem também três igrejas, duas do século XVI e uma do século XVII, com importante património arte sacra.

Pelo local circulam diariamente milhares de pessoas, sendo uma das ruas mais emblemáticas da cidade de Coimbra.

A diminuição de 11% na criminalidade registada no ano de 2010 comparativamente ao mesmo período de 2009 não se encontra em sintonia com as reduções verificadas nas respectivas áreas.

Acresce que este ano já ali se verificaram 7 (sete) furtos em estabelecimento – quando em 2009 se verificaram apenas 4 (quatro) no mesmo período – e 8 (oito) furtos por carteirista.

Pelo exposto, propõe-se que seja autorizada a colocação de uma câmara de videovigilância na Rua da Sofia com as mesmas características técnicas das colocadas nos locais já autorizados. Para esse efeito, julga-se que esta câmara deverá ser colocada na esquina da Rua da Sofia com a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes, podendo videovigiar estas duas ruas na totalidade, incluindo a lateral norte do edificio da CMC.

Pretendem também a **alteração de posicionamento da câmara colocada no edifício da CMC na Praça de 8 de Maio (Local 14)**, por imposição da CNPD, não permite a gravação de imagens, apenas a visualização em tempo real.

Esta praça é um local determinante na zona em apreço. A partir desta praça obtém-se acesso à Rua Visconde da Luz, Rua da Sofia e Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes. Dá também acesso à zona da Baixinha, designadamente à Rua Direita (que têm câmara de videovigilância a meio da rua, mas que não alcança a Praça 8 de Maio), Rua da Moeda, Rua da Louça (com câmara apenas no entroncamento com a Av.^a Fernão de Magalhães) e Rua do Corvo.

Parece-nos que seria possível localizar esta câmara de forma a ser possível visionar todos os acessos à Baixinha, ora não videovigiados, a partir desta praça.

Obtém suporte o referido na estatística criminal, conforme quadro que se apresenta com os dados da criminalidade geral nas ruas referidas:

	Total 2009	Jan-Out 09	Jan-Out 10	Variação
Praça 8 de Maio	26	24	17	-29%
Rua da Sofia	47	37	33	- 11%
R. Olimpio NR Fernandes	29	27	8	-70%
Rua Direita	6	6	9	50%
Rua da Moeda	6	5	5	0%
Rua da Louça	8	7	3	-57%
Rua do Corvo	1	0	1	100%
Rua Visconde da Luz	9	7	1	-86°

Total	132	113	77	-32%
--------------	------------	------------	-----------	-------------

Apesar da diminuição de 32% na criminalidade geral nesta área da zona histórica da cidade/Baixa de Coimbra, consideramos ser uma zona sensível dado o número de edifícios públicos localizados nestas ruas (CMC, PSP, DIAP e Tribunal Judicial), instituições bancárias (sete balcões de vários bancos, incluindo o edifício da Caixa Geral de depósitos – sucursal de Coimbra), dezenas de estabelecimentos comerciais, 4 farmácias e cerca de 10 ourivesarias.

Solicitam o reposicionamento da câmara colocada na esquina do edifício da CMC com a Rua Olímpio NR Fernandes para esquina da CMC com a igreja de Santa Cruz, podendo desta forma cobrir toda a Praça 8 de Maio, a Rua Visconde da Luz e o início das Ruas Direita, da Moeda, da Louça e do Corvo.

Conforme Mapa que se segue solicita-se a mudança da câmara de videovigilância da posição 1 (local onde se encontra actualmente) para a posição 2, esquina do edifício da CMC com a Igreja de santa Cruz.

Solicitam ainda, que esta câmara possa, à semelhança das outras 12, gravar as imagens captadas.

II. Das actuais condições de funcionamento do sistema

O sistema actualmente em vigor compreende 17 câmaras de videovigilância instaladas no Centro histórico da cidade de Coimbra (Cfr. Anexo)¹.

O sistema de videovigilância funciona como meio auxiliar na prevenção da prática de crimes e na investigação criminal, apenas durante o período da noite, entre as 20.00H e as 08.00H e pelo período máximo de um ano.

¹ No referido anexo também se encontram contempladas as alterações ao sistema: reposicionamento da CV14 e colocação de uma nova câmara CV18. Este anexo faz parte integrante do parecer.

O sistema não capta som. Sempre que a objectiva da câmara incida sobre portas e janelas de edifícios habitados é filtrada a imagem automaticamente pelo sistema.

O prazo máximo de conservação da informação é de um mês, sem prejuízo do disposto no artigo 8º da Lei n.º 1/2005.

O dever de informação encontra-se assegurado.

A entidade responsável está ciente que deve assegurar a fiabilidade e inviolabilidade do sistema e deve adoptar medidas de segurança da informação que garantam um nível de segurança adequado em relação aos riscos e à natureza dos dados e igual obrigação recai sobre qualquer eventual subcontratante.

III. Do Direito

A jurisprudência do Tribunal Constitucional considera que envolvendo os sistemas de videovigilância restrições de direitos, liberdades e garantias – v.g. direito à imagem, liberdade de movimentos, direito à reserva da vida privada – caberá à lei (cf. artigo 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa) decidir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente, assegurar, numa situação de conflito de direitos fundamentais, que as restrições se limitem ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais.²

O quadro legal a atender no âmbito da videovigilância em locais públicos de utilização comum deverá ser:

a) Internacional

- Convenção Europeia dos Direitos do Homem;
- Convenção do Conselho da Europa n.º 108;
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

² Parecer n.º 61/2004, de 19 de Abril, da CNPD.

b) Nacional

- Artigos 18º, 26º e 35º da Constituição da República Portuguesa
- Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, Lei de Protecção de Dados Pessoais
- Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro

A Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro surge como o diploma legal ao abrigo do qual deverá ser analisado e ponderado o presente pedido de parecer.

Resulta patente da sua exposição de motivos, bem como do corpo do seu artigo 5º, concretamente os seus n.ºs 4 e 5, que o legislador atribuiu aos tratamentos visados por esta lei um carácter excepcional e de duração limitada.

Com efeito, a autorização a emitir limita a sua validade máxima a um ano, findo o qual deve ser objecto de reapreciação, tendo em vista a sua renovação, mediante comprovação da manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão.

A referida lei regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som e seu posterior tratamento (Cfr. artigo 1º).

A utilização do referido sistema só é possível dentro das finalidades indicadas no seu artigo 2º. Para o que ao caso importa, o sistema referido para poder ser utilizado tem de visar «a protecção da segurança das pessoas e bens públicos e privados, e prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência» (Cfr. n.º 1 al.c)).

Este último normativo legal, no seu n.º 2, determina que força de segurança com jurisdição na área de captação ou o serviço de segurança requerente, constituem as entidades que podem assumir a qualidade de responsáveis por este tipo de tratamento.

Estatui ainda o artigo 7º do supra citado diploma legal que:

- «a utilização de câmaras de vídeo rege-se pelo princípio da proporcionalidade» (Cfr. n.º 1);
- «só é autorizada a utilização de câmaras de vídeo quando tal se mostre concretamente o mais adequado para a manutenção da segurança e ordem públicas e para a prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar» (Cfr. n.º 2);
- «Na ponderação, caso a caso, da finalidade concreta a que o sistema se destina são igualmente tidos em conta a possibilidade e o grau de afectação de direitos pessoais através da utilização de câmaras de vídeo» (Cfr. n.º 3);
- «É expressamente proibida a instalação de câmaras fixas em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo» (Cfr. n.º 4).
- «A autorização de utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e a ordem públicas» (Cfr. n.º 5).
- «É vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou de edifício habitado ou sua dependência, salvo consentimento dos proprietários e de quem o habite legitimamente ou autorização judicial. (Cfr. n.º 6).
- «É igualmente vedada a captação de imagens e sons nos locais previstos no n.º 1 do artigo 2º, quando essa captação afecte de forma directa e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada» (Cfr. n.º 7).
- As imagens e sons acidentalmente obtidos, em violação do disposto nos n.ºs 6 e 7, devem ser destruídos de imediato pelo responsável pelo sistema.
- A verificação do disposto nos n.ºs 1, 2 e 5, compete ao membro do Governo que tutela a força ou o serviço de segurança requerente.

O artigo 9º dispõe sobre o prazo de conservação da informação. Resulta deste artigo que *«as gravações (...) serão conservadas pelo prazo máximo de um mês contado desde a respectiva captação»*, salvo nos casos em que tenha existido participação de factos com relevância criminal registados pelo sistema.

O artigo 10º refere-se aos direitos dos titulares dos dados, do qual resulta «São assegurados, a todas as pessoas que figurem em gravações obtidas de acordo com a presente lei, os direitos de acesso e eliminação», os quais devem ser exercidos junto do responsável ou por intermédio da CNPD.

O artigo 12º reporta-se à necessidade de existir um registo público de todas as instalações autorizadas, onde consta a data e o local exactos da instalação, o seu requerente e o fim a que se destina e o parecer da CNPD, bem como o período da autorização e suas eventuais renovações. O referido registo é da responsabilidade do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente.

IV. Da Apreciação

Tal como já deixámos dito no enquadramento legal a jurisprudência do Tribunal Constitucional considera que envolvendo os sistemas de videovigilância restrições de direitos, liberdades e garantias – v.g. direito à imagem, liberdade de movimentos, direito à reserva da vida privada – caberá à lei (cf. artigo 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa) decidir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente, assegurar, numa situação de conflito de direitos fundamentais, que as restrições se limitem ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais (Parecer n.º 61/2004, de 19 de Abril, da CNPD).

O referido tribunal tem entendido, de igual modo, e de forma pacífica, que “nas relações entre os particulares e o Estado se introduza a noção de respeito da vida privada, de modo a que o Estado não afecte o direito ao segredo e a liberdade da vida privada, senão por via excepcional, para assegurar a protecção de outros valores que sejam superiores àqueles (Acórdão de 7 de Maio de 1997 citado no Parecer 61/2004 da CNPD).

Nesse sentido, a CNPD considerou no citado parecer que importa, assim, verificar que tipos de contornos são legalmente estabelecidos para assegurar o equilíbrio dos direitos fundamentais conflituantes.

A Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, legitima a utilização de sistemas de vigilância pelas forças de segurança com jurisdição na área da captação ou pelo serviço de segurança requerente, em locais públicos de utilização comum, quando necessário à prossecução de determinados fins que enuncia taxativamente no seu artigo 2º.

O funcionamento destes sistemas está dependente de autorização do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente.

Está, igualmente, dependente da emissão de um parecer da CNPD, cujo sentido, se for negativo, inviabiliza a concessão de autorização pelo referido membro do governo.

Tratando-se de um pedido de renovação de autorização, como é o caso, o mesmo está sujeito à emissão de novo parecer da CNPD.

Na emissão do presente parecer, a CNPD atenderá a toda a factualidade supra descrita, bem como aos requisitos da utilização dos referidos sistemas, legalmente previstos e no caso de pedido de renovação está, igualmente, sujeito à comprovação da manutenção dos fundamentos invocados para a concessão da autorização.

Assim, por força do artigo 35º, n.º3 da Constituição da República Portuguesa (CRP) o tratamento em análise mostra-se lícito, porquanto a legitimidade do mesmo decorre de disposição legal - Lei n.º 1/2005.

Porém, a licitude é, ainda, aferida em função da verificação de outras condições de legalidade do tratamento, as quais devem ser encontradas na citada lei.

Desde logo, os fins visados pelo sistema de videovigilância. Assim, de acordo com o artigo 2º da lei 1/2005, a utilização de videovigilância em locais públicos comuns só pode existir quando vise a prossecução de um dos fins referidos naquela norma, destacando-se, para o que agora releva, os seguintes:

- “protecção da segurança das pessoas e bens públicos e privados”;
- “prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência”.

Todavia, a utilização de videovigilância em lugares e vias públicas implica a ponderação de dois valores ou interesses.

Por um lado, o da segurança, o qual tem sido aferido em função do índice de criminalidade e que tem conduzido à adopção generalizada da videovigilância em zonas e instituições públicas de certos países europeus, com especial relevância para o Reino Unido.

Por outro lado, o direito à imagem e à livre circulação, ambos decorrentes do direito à privacidade, consagrado no artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e no artigo 7º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O direito de livre circulação é ainda reconhecido no artigo 2º do Protocolo 4º adicional à Convenção Europeia³.

Este direito deve, aqui, ser entendido como livre circulação sem ser vigiado, controlado, com a recolha de imagens sobre essa circulação. As pessoas não estão impossibilitadas de circular, porém, não o podem fazer de uma forma completamente livre, pois ficam registados todos os seus movimentos, designadamente com quem vão, como vão, entre outros aspectos da sua vida privada.

Assim, porque estão em conflito direitos passíveis de protecção, mostra-se necessária a ponderação dos direitos conflituantes: os alegados pela entidade responsável e os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados que podem ser afectados pela recolha de imagens.

³ Parecer n.º 31/2004, de 6 de Julho, da CNPD.

Nestes termos, importa verificar se a manutenção do sistema de videovigilância nos termos pretendidos, como medida restritiva de um direito fundamental que é, deve prevalecer sobre os direitos, liberdades e garantias de todos aqueles cuja imagem pode ser visualizada e tratada pelo referido sistema.

A este propósito, importa ter em conta que a utilização das câmaras de vídeo encontra-se sujeita aos princípios previstos no artigo 7º da aludida lei.

Determina o n.º 1 que a utilização de câmaras de vídeo se rege pelo princípio da proporcionalidade.

Por sua vez, o n.º 2 dispõe que *«só é autorizada a utilização de câmaras de vídeo quando tal se mostre concretamente o mais adequado para manutenção da segurança e ordem pública e para prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar»*.

Acresce, de acordo com o n.º 3, que *«na ponderação, caso a caso, da finalidade concreta a que o sistema se destina são igualmente tidos em conta a possibilidade e o grau de afectação de direitos pessoais através da utilização de câmaras de vídeo»*.

Ademais, tal como reza o n.º 4, *«é expressamente proibida a instalação de câmaras fixas em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo»*.

É, ainda *«vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou a sua dependência, salvo consentimento dos proprietários e de quem habite legitimamente ou autorização judicial»*.

Mais, é *«vedada a captação de imagens e sons nos locais previstos no artigo 2º, n.º1, quando essa captação afecte, de forma directa e imediata, a intimidade das pessoas ou resulte na gravação de conversas de natureza privada»*.

Finalmente, *«a autorização de utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e a ordem públicas»*.

Daqui resulta que a utilização dos meios previstos na lei n.º 1/2005 está subordinada a juízos de proporcionalidade, adequação e necessidade.

Também em matéria de protecção de dados pessoais, por força do que dispõe a Constituição, são considerados os mesmos princípios: da proporcionalidade, da necessidade e da adequação, consagrados no artigo 18º.

Impõe-se, assim, que à luz do princípio da proporcionalidade (constitucionalmente consagrado), aliás, princípio que o legislador verteu no artigo 7º da Lei n.º 1/2005, seja ponderado que a medida imposta, no caso a manutenção do sistema de videovigilância, é:

- a) **idónea** para conseguir o objectivo proposto (*principio da idoneidade*);
- b) **necessária**, no sentido de que não exista outra medida capaz de assegurar o objectivo com igual grau de eficácia (*principio da necessidade*); e
- c) **proporcional**, no sentido de ser ponderada e equilibrada ao ponto de, através dela, se atingirem substanciais e superiores benefícios ou vantagens para o interesse geral quando confrontados com outros bens ou valores em conflito (*juízo de proporcionalidade em sentido estrito*).

Do princípio da proporcionalidade decorre também a necessidade de ser respeitado o princípio da intervenção mínima, que obriga a que, em cada caso concreto, se pondere entre a finalidade pretendida e a necessária violação de direitos fundamentais, no caso o direito de livre circulação, à privacidade e à imagem.

O risco a prevenir deverá, assim, ser de todo razoável e proporcionado quando comparado com os direitos fundamentais de terceiros que são afectados com a utilização destes meios.

Como ensina Vieira de Andrade “*não pode ignorar-se que nos casos de conflito a Constituição protege diversos valores ou bens em jogo e que não será lícito sacrificar pura e simplesmente um deles ao outro*”. Adianta o mesmo autor que “*a medida em que se vai comprimir cada um dos direitos (ou valores) pode ser diferente, dependendo do modo como se apresentam e das alternativas possíveis de solução de conflito*”.

Vejamos, então, se no caso em concreto, a implementação do sistema de videovigilância e as suas condições de funcionamento (em parte) da zona histórica da cidade de Coimbra se mostram adequados, necessários e proporcionados face ao espírito e à letra da Lei 1/2005.

Ora, de acordo com o Comando Distrital da Polícia de Segurança Pública de Coimbra, pretende-se, **por um lado**, a manutenção do sistema de videovigilância, objecto de parecer (parcialmente) positivo da CNPD em 12.12.2008, e activado em 15.12.2009, como complemento da vigilância policial, de modo a:

- Garantir a protecção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados;
- Assegurar a prevenção, dissuasão e investigação de crimes e incivildades.

Por outro lado, e com as mesmas finalidades, pretende-se a:

- colocação de uma nova câmara na Rua da Sofia (esquina da Rua da Sofia com a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes).
- alteração do posicionamento da câmara colocada na esquina do edifício da Câmara Municipal de Coimbra (CMC) com a Rua Olímpio NR Fernandes para a esquina da CMC com a Igreja de Santa Cruz, e que a mesma, à semelhança das outras 12 câmaras, possa gravar as imagens captadas.

As finalidades invocadas estão abrangidas na alínea c) da Lei 1/2005.

Importa aferir, ainda assim, se os fundamentos invocados mostram-se necessários, adequados e proporcionado aos pedidos.

A) Do pedido de manutenção do actual sistema:

Em 12 de Dezembro de 2008 a CNPD emitiu parecer positivo quanto à implementação do sistema de videovigilância na baixa de Coimbra como meio auxiliar na prevenção a

prática de crimes e na investigação criminal apenas durante o período da noite entre as 20.00H e as 08.00H, tendo presente que o sistema iria ser colocado:

- Numa zona pouco habitada;
- Em que a população residente seria idosa;
- Em zona de comércio tradicional que à noite fica deserta; e
- Em que cerca de 87% dos furtos em estabelecimento praticados no ano de 2007 ocorreram em período nocturno (entre as 20.00H e as 08.00H).

A decisão da CNPD teve por base os índices de criminalidade registada durante o ano de 2007, com maior preponderância em alguns meses do ano, e durante o período da noite, quando comparado com o número de habitantes da cidade de Coimbra, o fluxo de pessoas que entrava na cidade diariamente, e a ausência de experiências anteriores que permitissem estabelecer algum tipo de relação entre os índices de criminalidade e a existência de videovigilância.

De acordo com os índices de criminalidade registada na zona à data declarados relativos ao **ano de 2007**, ocorreram um total anual de **272 crimes**, com maior incidência no período da noite (167). Os crimes reconduziam-se a furto de viaturas, furtos de estabelecimento, furtos em residência, furto por esticção e roubo na via pública. O crime praticado em maior número foi o furto de estabelecimento (100).

Considerou-se na altura, considerações que mantêm a sua actualidade, que a adopção de sistemas de videovigilância, no âmbito da auto-protecção, tem crescido exponencialmente no nosso país nos últimos anos, numa tentativa de particulares, empresas privadas e entidades públicas garantirem maiores índices de segurança.

Contudo, perante esta nova realidade, verifica-se que os criminosos também têm encontrado meios alternativos para levar por diante as suas intenções criminosas, em particular perpetrando assaltos de cara tapada, para evitarem, ser identificados, além da danificação dos sistemas ou do roubo das gravações de imagem, o que coloca de novo dificuldades acrescidas na investigação criminal.

Concluí-se que os sistemas de videovigilância não se têm revelado tão eficazes, como se pretendia, na prevenção, dissuasão e como meio de prova em caso de crime.

Por sua vez, também não se pode aceitar que o “sistema” tenha a pretensão de substituir a presença de efectivos policiais. Com efeito, a videovigilância deve constituir um meio complementar à actuação das forças policiais - elas sim constituindo-se claramente como agentes de prevenção e com capacidade de intervenção imediata na resolução de ocorrências - e nunca como uma alternativa resultante da escassez de recursos humanos.

Acresce que a videovigilância só tem eficácia, para estes fins, se houver uma monitorização permanente das imagens, o que deve ser feito por várias polícias, ou por um número de polícias proporcional ao número de ecrãs a monitorizar. Se tal não acontecer, parece votada ao fracasso o uso da videovigilância como meio preventivo e dissuasor na prática de crimes (embora se admita que constitua um meio de obtenção de prova adequado).

Nesta medida, aquando do parecer dado ao pedido de implementação do sistema de videovigilância, a CNPD acabou por conceder que a videovigilância podia constituir um meio idóneo, muito embora tivesse afirmado que tal conclusão carecia de confirmação futura.

Isto porque em Portugal, a colocação de sistemas de videovigilância em locais públicos, ao abrigo da Lei n.º 1/2005, constituía, e constitui, uma experiência muito recente, pelo que continua a não ser, ainda, possível estabelecer uma correlação firme entre os índices de criminalidade e a existência de câmaras de videovigilância.

Admitiu-se, assim, a videovigilância como meio complementar de prevenção e auxiliar da investigação criminal, a qual poder-se-ia mostrar necessária, dadas as características da zona. Com efeito, a área a vigiar tem uma dimensão considerável, com ruas exíguas, recantos, esquinas e espaços de difícil visibilidade e controle, pelo que a Polícia de proximidade, ainda que em maior número, não conseguiria eficazmente vigiar e controlar.

Disse-se, reafirmando-se nesta sede, que a implementação da videovigilância como meio alternativo ao policiamento, não constitui um meio **necessário** para alcançar as finalidades em apreço, porquanto existem outras medidas alternativas capazes de assegurar o objectivo com igual, senão superior, grau de eficácia (*princípio da necessidade*).

Também se disse que a medida será **ponderada** e equilibrada se, através dela, se atingirem substanciais e superiores benefícios ou vantagens para o interesse geral, quando confrontados com outros bens ou valores em conflito (*juízo de proporcionalidade em sentido estrito*).

Na apreciação deste juízo importa aferir, desde logo, quem são os potenciais beneficiários da implementação do sistema em apreço e quais os reflexos na sua vida.

Ora, segundo informação obtida, no sítio do INE (www.ine.pt), o n.º de habitantes no município de Coimbra, no ano de 2009, era de 133.426. Fora deste número encontram-se, ainda, todos os que, diariamente, entram na cidade, designadamente, por nela trabalharem ou estudarem. Dado o universo de pessoas abrangido, é importante que o sistema de videovigilância proporcione níveis de segurança anteriormente inexistentes, não obstante a presença policial.

A este propósito refere-se que, contrariamente ao que aconteceu em 2008, o pedido de parecer não veio acompanhado de actas de algumas das Assembleias Municipais com relatos de alguns dos Presidentes de algumas Juntas de Freguesia e munícipes, em particular, os comerciantes. À data os referidos documentos permitiram constatar a reclamação por parte daqueles de policiamento de proximidade, afirmando a inexistência, em algumas zonas da cidade de Coimbra durante alguns períodos do dia, de vigilância policial ou, então, nos casos em que a mesma existia esta era afirmada manifestamente insuficiente.

A ideia de proporcionalidade implica, ainda, o respeito pelo **princípio da intervenção mínima**, o qual obriga que, em cada caso concreto, se pondere entre a finalidade

pretendida e a necessária restrição de direitos fundamentais, no caso, o direito à privacidade e à imagem.

Deverá mesmo pressupor-se que, no caso concreto, o risco a prevenir deverá ser de todo razoável.

Ora, a videovigilância na cidade de Coimbra, nos termos inicialmente declarados, surgiu essencialmente, como medida de combate à criminalidade. Com o presente pedido de renovação da autorização tal propósito mantém-se válido.

Assim, segundo fonte do Comando da PSP de Coimbra, os números da criminalidade verificada **nos locais cobertos pela videovigilância ascendeu a um total de 371 crimes.**

Os índices de criminalidade declarados na **área abrangida pelo sistema de videovigilância (incluindo perímetro interno não visível pelas câmaras)**⁴ que relevam na presente análise⁵ dizem respeito a dois períodos distintos: antes da activação do sistema e depois da activação do sistema.

Assim, nos períodos entre:

- 1 de Janeiro e 31 de Outubro de **2009** (antes da activação): total de **253 crimes.**
- 1 de Janeiro e 31 de Outubro de **2010** (depois da activação): total de **146 crimes.**

É, assim, possível concluir, que os índices de criminalidade relativos ao ano de 2010, ano em que o sistema de videovigilância já estava em funcionamento, quando comparados com o ano de 2009, ano imediatamente anterior à activação do sistema, são manifestamente inferiores, tendo ocorrido menos 107 crimes.

À excepção dos crimes de furto de viaturas, furto em habitações e furto de carteirista que registaram um (ligeiro, em alguns casos,) aumento em relação ao período homólogo

⁴ Na presente análise foi considerado relevante o perímetro interior da zona que não está abrangido pelo sistema, porquanto o acesso a essa zona só é possível através da passagem pelas ruas com videovigilância.

⁵ No presente pedido de renovação os índices de criminalidade não são apresentados nos diferentes períodos do dia (08.00H às 20.00H e das 20.00H às 08.00H) contrariamente ao que aconteceu com o pedido inicial de implementação do sistema de videovigilância no centro histórico da cidade de Coimbra.

do ano anterior, todos os outros tipos de crime diminuíram, de acordo com o Comando Distrital de Coimbra da Polícia de Segurança Pública, em “42%”.

Se compararmos o ano de 2010 com os dados estatísticos da criminalidade relativa ao ano de 2007, dados com base nos quais a CNPD emitiu parecer (parcialmente) positivo à implementação do sistema, constata-se que a diferença é ainda maior: menos 126 crimes.

É possível ainda constatar que foram registados um total de 63 crimes de furto em estabelecimento na zona abrangida pelo sistema (incluindo o seu perímetro interior) no período entre 1Jan09 a 31Out09. Em período homólogo em 2010 ocorreram apenas 39 crimes.

O furto em estabelecimento desceu cerca de 38% em 2010. O Comando Distrital da PSP afirma que elevada incidência deste tipo de crime na baixa da cidade de Coimbra nos últimos anos foi um dos principais motivos que levaram à instalação do sistema de videovigilância. Neste tipo de crime, o sistema de videovigilância evidencia a sua eficácia, uma vez que regista a sequência do ilícito e permite a identificação dos seus autores.

Não obstante, duvida-se que a diminuição verificada em determinado tipo de criminalidade se deva apenas à utilização da videovigilância tanto mais que em alguns tipos de crimes, até se verificou um aumento como foi o caso do furto de viaturas, furto em habitações e furto de carteiristas.

A eficácia do sistema não deve ser aferida apenas em função dos índices de criminalidade já que não visa apenas ter um efeito dissuasor, mas também em função da outra vertente isto é, como suporte à investigação criminal, uma vez que as imagens captadas servem de meio de prova em processo crime. Quanto a este fim também foram facultados elementos. Com efeito, de acordo com as informações prestadas pelo Comando da PSP de Coimbra as imagens gravadas serviram como meio de prova em 6 (seis) processos crime, com resultados positivos em 4 (quatro) deles.

É igualmente referido que através das imagens obtidas em noites diferentes foi possível a detenção em flagrante delito de sete pessoas pelo crime de tráfico de estupefacientes.

De acordo com declarações da PSP os actos de vandalismo, vulgo “*grafitties*” e danos praticados à noite nas ruas monumentos e estabelecimentos têm diminuído muito fruto do controlo efectuado pelos elementos policiais através das câmaras de vigilância, na medida em que tem permitido a actuação policial direccionada, sendo afirmado que durante o ano de 2010 não se registou qualquer ocorrência relacionada com “*grafitties*” na área da baixa da cidade de Coimbra.

A este propósito refere-se que, à semelhança do que aconteceu no pedido de parecer em 2008 em que também era alegada a prática de inscrições de grafitos em monumentos classificados, este tipo de crime não consta do elenco de crimes relativos ao ano de 2009 para se poder comparar e perceber se existiu ou não qualquer variação e qual a sua amplitude.

Assim, em face de todo o expendido, a CNPD admite a manutenção do sistema de videovigilância já implementado na cidade de Coimbra nos termos inicial e parcialmente concedidos, considerando que o sistema se manterá

- numa zona pouco habitada;
- a população aí residente é idosa;
- em zona de comércio tradicional que à noite⁶ fica deserta,
- criminalidade reduziu em 42%

a CNPD admite a colocação do sistema de videovigilância como meio auxiliar na prevenção da prática de crimes e na investigação criminal, apenas entre as 20.00H e as 08.00H.

⁶ O Comando Distrital da PSP de Coimbra indicou no pedido inicial como o período da “noite” o período compreendido entre as 20h e as 8h.

B) Da alteração do posicionamento de uma câmara já instalada:

Actualmente existe uma câmara de videovigilância (Local CV14) na esquina do edifício da câmara Municipal sobre a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes, a qual permite vigiar toda a linha de acesso ao edifício, a Praça 8 de Maio, Rua Visconde da Luz, Rua Pedro Rocha e início das Ruas da Sofia e Olímpio Nicolau Rui Fernandes.

O reposicionamento desta câmara permitiria a obtenção de imagens de todos os acessos à Baixinha o que actualmente não acontece.

Pretendem assim, que a câmara colocada no local 14 seja reposicionada na esquina da CMC com a Igreja de Santa Cruz, cobrindo-se toda a Praça 8 de Maio, Rua Visconde e o início das Ruas Direitas, da Moeda, da Louça e do Corvo.

Considerando que nas ruas em questão existem inúmeros edifícios públicos como a CMC, PSP, sete balcões de vários bancos, incluindo o edifício da Caixa Geral de Depósitos - sucursal de Coimbra, dezenas de estabelecimentos comerciais, 4 (quatro) farmácias e cerca de 10 (dez) ourivesarias e em que os dados da criminalidade declarados apontam para um total (na zona a abranger após o reposicionamento da Câmara) de 56 crimes, a CNPD admite a alteração da câmara de vigilância 14 para novo local nos termos solicitados.

C) Da colocação de uma nova câmara

Pretende-se a colocação de uma nova câmara com as características técnicas das colocadas nos locais já autorizados na esquina da Rua da Sofia com a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes, sendo assim possível obter imagens das duas ruas na totalidade, incluindo a lateral norte do edifício da CMC.

Na rua da Sofia está situado o edifício onde funciona o Departamento de Investigação e Acção Penal (DIAP) de Coimbra, estando situado a uns metros a seguir o Tribunal Judicial de Coimbra.

Neste local encontram-se, ainda, três igrejas, duas do século XVI e uma do século XVII, com importante património de arte sacra.

Nas referidas ruas constata-se a seguinte variação em termos de índice de criminalidade:

- Ano de 2009 (1JAN e 31OUT): **64** crimes.
- Ano de 2010 (1JAN e 31 OUT): **41** crimes.

Apesar de o índice de criminalidade ter diminuído ainda antes da activação do sistema, o índice de criminalidade declarado e o facto de nesta zona já terem ocorrido 7 (sete) furtos de estabelecimento no ano de 2010 (num total de 26 em toda a zona abrangida pelo sistema) e 8 (oito) furtos por carteiristas (num total de 33 na área abrangida pelo sistema e perímetro interior), permite concluir pela utilidade do sistema no local, pelo que a CNPD admite a colocação de uma nova câmara de videovigilância no referido local de acordo com o solicitado.

V. Do Parecer

Face a todo o expendido e considerando que o sistema implementado funciona como um complemento ao policiamento (na medida em que tem permitido direccionar policiamento para determinados locais), e como meio auxiliar à investigação (meio de prova em alguns processo crime), admitindo-se que tem funcionado como um auxiliar na prevenção e dissuasão da prática de crimes na zona em questão, a CNPD dá Parecer positivo:

- à manutenção do sistema de videovigilância, como meio auxiliar na prevenção da prática de crimes e na investigação criminal, nos termos e condições fixadas no parecer n.º 47/2008;
- ao reposicionamento da câmara de videovigilância (CV 14) da esquina do edifício da CMC sobre a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes, para a esquina da CMC com a Igreja de Santa Cruz, cobrindo-se toda a Praça 8 de Maio, Rua Visconde e o início das Ruas Direitas, da Moeda, da Louça e do Corvo;



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

- à colocação de uma nova câmara (CV18) na esquina da Rua da Sofia com a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes.

O sistema deverá estar em funcionamento durante um período máximo de um ano, findo o qual deverá ser feita uma nova reavaliação dos pressupostos que determinaram a concessão de parecer positivo por parte desta Comissão.

Lisboa, ¹⁴ de Fevereiro de 2011

Ana Roque, Helena Delgado, Carlos Campos Lobo, Luis Paiva de Andrade, Vasco Almeida

Luís Barroso (vogal relator que presidiu)

Anexo

- CV 01 – Largo da Portagem (equipamento colocado no poste de suporte à centenária dos SMUTTC, sendo possível vigiar o início da Rua Ferreira Borges, a totalidade do Largo da Portagem, o arranque da Couraça de Lisboa, a totalidade da Ponte de Santa Clara, a Avenida Emídio Navarro e o arranque da Sota).
- CV 02 – Rua do Sargento Mor (equipamento colocado no imóvel n.º 48 da Rua Sargento Mor, permitindo vigiar a totalidade da Rua do Sargento Mor, o cruzamento com a Rua da Sota e obter uma perspectiva superior sobre parte da Avenida Emídio Navarro).
- CV 03 – Largo da Sota (equipamento colocado no imóvel n.º 10 do Largo da Sota, o qual permite vigiar a totalidade do Largo da Sota, incluindo a ligação à Rua dos Esteiros, travessa da Sota e cruzamento com a Rua da Sota).
- CV 04 – Rua das Azeiteiras (equipamento colocado no imóvel de gaveto Rua das Azeiteiras /Rua da Sota, o qual permite vigiar a totalidade da Rua da Sota e Rua das Azeiteiras).
- CV 05 – Largo das Ameias / Rua do Poço (equipamento que permite vigiar parte da Rua da Sota, a totalidade da Rua do Poço e do Largo das Ameias e obter uma perspectiva sobre a Avenida Fernão de Magalhães).
- CV 06 – Rua das Rãs (equipamento colocado no imóvel de gaveto Rua da Sota/Largo das Ameias, o qual permite vigiar a totalidade da Rua das Rãs e Largo das Ameias e, ainda obter, um edifício da Estação Nova).
- CV 07 – Rua Adelino Veiga (equipamento colocado no imóvel de gaveto Rua Adelino Veiga/Avenida Fernão de Magalhães, o qual permite vigiar o troço da Rua Adelino Veiga até ao Largo do Poço, o Largo das Ameias, parte da Avenida Fernão de Magalhães e a ligação desta à Avenida Emídio Navarro).
- CV 08 – Rua das padeiras (equipamento colocado no imóvel de gaveto das Padeiras/Avenida Fernão de Magalhães, o qual permite vigiar grande parte

da Avenida Fernão de Magalhães, parte da Rua António Granjo e a totalidade da Rua das Padeiras).

- CV 09 – Rua Simão de Évora (equipamento colocado no imóvel de gaveto Rua Simão de Évora/Avenida Fernão de Magalhães, o qual permite vigiar grande parte da Avenida Fernão de Magalhães e a totalidade da Rua Simão de Évora).
- CV 10 – Rua da Louça (equipamento colocado no imóvel de gaveto Rua da Louça/Avenida Fernão de Magalhães, o qual permite vigiar grande parte da Avenida Fernão de Magalhães e a totalidade da Rua da Louça).
- CV 11 – Bota-abaixo (equipamento colocado no imóvel de gaveto Rua da Moeda/Bota-Abaixo, o qual permite vigiar a totalidade do espaço público do Bota-Abaixo, parte da Rua da Louça e Rua João Cabreira).
- CV 12 – Rua João Cabreira (equipamento colocado em imóvel da Rua João Cabreira, o qual permite vigiar a totalidade da Rua João cabreira e do Largo Bota-Abaixo).
- CV 13 – Rua Direita/AMI (equipamento colocado no imóvel nº 123-127 da Rua Direita, o qual permite vigiar a totalidade do Largo da Quinta do Prior, parte do Terreiro da Erva e a Rua Direita até à intersecção com a Rua João Cabreira).
- CV 14 – Câmara Municipal (equipamento colocado na esquina da CMC com a Igreja de Santa Cruz, cobrindo-se toda a Praça 8 de Maio, Rua Visconde e o início das Ruas Direitas, da Moeda, da Louça e do Corvo, o qual permite a vigiar toda a linha de acesso ao edifício, a Praça 8 de Maio, Rua Visconde da Luz, Rua Pedro Rocha e início das Ruas da Sofia e Olímpio Nicolau Rui Fernandes).
- CV 15 – Pátio da Inquisição (equipamento colocado no imóvel de gaveto do Beco de Mantorroio com o Pátio da Inquisição, o qual permite vigiar a totalidade do Beco Mantorroio, a Rua Pedro Rocha e a sua intersecção com a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes, assim, como a globalidade do Pátio da inquisição).

- CV 16 – Rua Martins de Carvalho (equipamento colocado no imóvel n.º 46-58 da Rua Martins de Carvalho, o qual permite vigiar a totalidade da Rua Martins de Carvalho, o atravessamento para o edifício do Mercado Municipal proporcionado, ainda, uma perspectiva sobre o Jardim da maga e parte da Rua Olímpio Nicolau Fernandes).
- CV 17- Rua dos Coutinhos (equipamento colocado no imóvel de gaveto da Rua do Loureiro/Rua dos Coutinhos, o qual permite vigiar a totalidade da Rua dos Coutinhos, a sua intersecção com a Rua do Loureiro, assim como toda a extensão desta a poente e parte a nascente).
- CV18 – Rua da Sofia (equipamento colocado na esquina da Rua da Sofia com a Rua Olímpio Nicolau Rui Fernandes, sendo assim possível obter imagens das duas ruas na totalidade, incluindo a lateral norte do edifício da CMC).